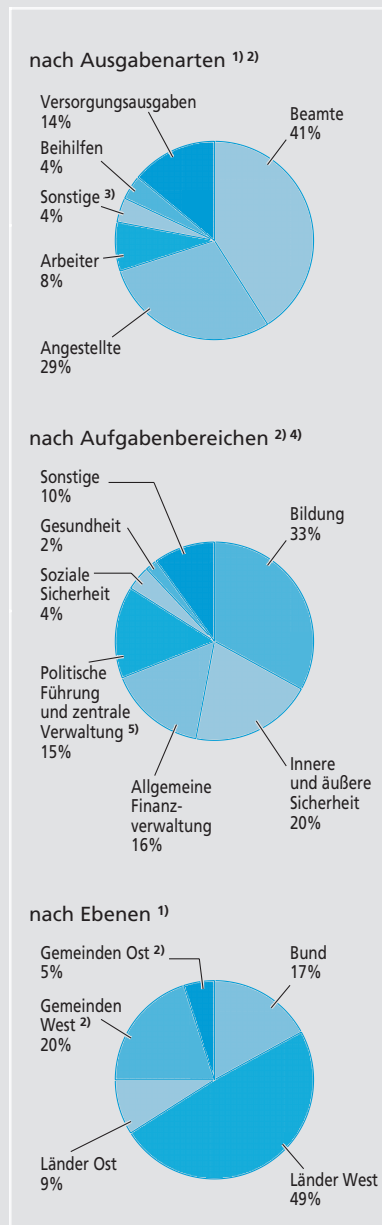


Gegenwärtige und künftige finanzielle Belastungen der Gebietskörper- schaften durch den Personalaufwand

Die Personalausgaben, die sowohl Aufwendungen für die aktiven als auch die ehemaligen Beschäftigten des öffentlichen Dienstes umfassen, stellen in den Haushalten der Gebietskörperschaften eine der gewichtigsten Ausgabenkategorien dar. Sie sind – neben dem laufenden Sachaufwand und den Investitionen – der kostenmäßige Ausfluß der vielfältigen staatlichen Dienstleistungen, die von der Gewährleistung der inneren und äußeren Sicherheit bis zu einem umfassenden Bildungsangebot reichen. Die Bemühungen um eine effiziente Gestaltung der Staatstätigkeit, die vor allem infolge der deutschen Vereinigung und des bevorstehenden Eintritts in die Währungsunion besonders dringlich geworden sind, müssen sich deshalb auch auf den Personalsektor richten. In der Tat konnte in den letzten fünf Jahren der Anstieg der Personalausgaben begrenzt werden, insbesondere weil erstmals über einen längeren Zeitraum Stellen abgebaut wurden. Eine kritische Überprüfung des staatlichen Personalbedarfs bleibt aber auch weiterhin erforderlich. Der Personalzuwachs der vergangenen Jahrzehnte wird sich zukünftig in einem kräftigen Anstieg der Zahl der Versorgungsempfänger niederschlagen. Der damit verbundenen Ausweitung der Versorgungsausgaben muß die Finanzpolitik zur Vermeidung übermäßiger Belastungen frühzeitig Rechnung tragen.

Personalausgaben der Gebietskörperschaften



1 1997. Kernhaushalte, das heißt Gebietskörperschaften ohne Sondervermögen und Sonderrechnungen. — 2 Ohne kommunale Zweckverbände. — 3 Aufwendungen für Abgeordnete und ehrenamtlich Tätige, Beschäftigungsentgelte u.ä. sowie personalbezogene Sachausgaben. — 4 1995. Gebietskörperschaften ohne Sondervermögen, aber einschließlich Sonderrechnungen (ohne Krankenhäuser). — 5 Einschließlich auswärtiger Angelegenheiten.

Deutsche Bundesbank

Gesamtentwicklung der Personalausgaben von 1992 bis 1997

Die Personalausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden beliefen sich 1997 auf gut 300 Mrd DM.¹⁾ Mit einem Anteil von rund 29 % an den Gesamtausgaben der Gebietskörperschaften stellen sie neben den laufenden Zuschüssen – die vor allem die Sozialtransfers und Subventionen umfassen – die gewichtigste Ausgabenkategorie dar. Die Personalausgaben sind nach einem vorangegangenen stärkeren Zuwachs seit 1992 um jahresdurchschnittlich 1,6 % und damit im gleichen Ausmaß wie die Gesamtausgaben gestiegen; die Zunahme blieb jedoch deutlich hinter dem nominalen gesamtwirtschaftlichen Wachstum (+ 3,4 %) zurück. Im Jahr 1997 betrug das Verhältnis der Personalausgaben zum nominalen Bruttoinlandsprodukt 8,4 % im Vergleich zu 9,2 % im Jahr 1992.

*Personal-
ausgaben
bedeutende
Ausgaben-
kategorie*

Die weitaus größte Bedeutung haben die Ausgaben für die aktiven Beschäftigten, die 1997 über 80 % der Personalausgaben ausmachten und vor allem die Beamtenbezüge, Angestelltenvergütungen und Arbeiterlöhne beinhalten. Die Versorgungsausgaben, die insbesondere die Bezüge der pensionierten Beamten und Soldaten umfassen, hatten ein Gewicht von 14 %. Die Aufwendungen für das aktive Personal sind seit 1992 mit insgesamt 6 % etwas langsamer gestiegen als die Personalausgaben insgesamt (gut 8 %); die

*Ausgaben
für aktive
und ehemalige
Beschäftigte, ...*

1 In diesem Beitrag werden in der Regel die Kernhaushalte, das heißt die Gebietskörperschaften ohne Sondervermögen des Bundes und ohne kommunale Zweckverbände sowie ohne Sonderrechnungen betrachtet. Vergleiche auch die methodischen Anmerkungen im Anhang.

Personalausgaben der Gebietskörperschaften *)

Haushaltsebene	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Veränderung 1996 gegen 1992	Jahres- durch- schnitt- liche Verän- derung
	in Mrd DM						in %	
Bund	51,5	52,7	52,7	52,9	52,9	52,5	1,9	0,4
Länder	152,7	162,1	166,0	172,7	175,8	176,9	15,8	3,0
davon:								
West	133,7	139,9	142,5	147,7	149,9	150,6	12,6	2,4
Ost	19,0	22,2	23,5	25,0	25,9	26,3	38,2	6,7
Gemeinden 1)	78,1	79,2	78,1	78,9	77,8	76,5	- 2,0	- 0,4
davon:								
West	58,1	59,8	60,0	61,2	60,8	60,8	4,5	0,9
Ost	19,9	19,3	18,1	17,7	17,0	15,7	- 21,1	- 4,6
Insgesamt	282,3	294,0	296,8	304,6	306,5	305,9	8,4	1,6

Quelle: Statistisches Bundesamt. — * Kernhaushalte, das heißt Gebietskörperschaften ohne Sondervermögen und

Sonderrechnungen. — 1 Ohne kommunale Zweckverbände.

Deutsche Bundesbank

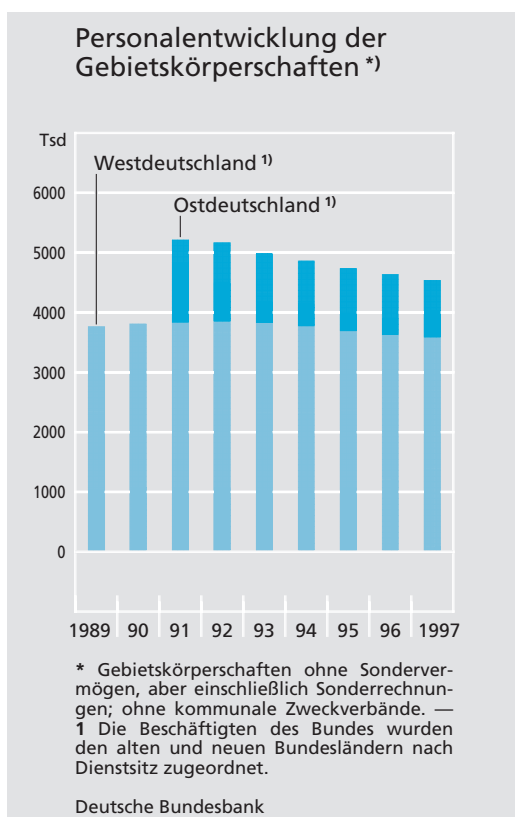
Versorgungsausgaben expandierten dagegen mit 17 % wesentlich schneller. Auf die bei Krankheit vorwiegend sowohl an aktive Beamte und Soldaten als auch an Pensionäre gewährten Beihilfen im Krankheitsfall entfielen 4 % der Personalausgaben. Die Aufwendungen hierfür waren 1997 um 32 % höher als 1992, worin sich in starkem Maße die Kostendynamik im Gesundheitswesen niederschlug.

... nach Aufgabenbereichen...

Unter den Aufgabenbereichen hat der Bildungssektor die größte Bedeutung. Im Jahr 1995 – neuere Zahlen liegen hierfür nicht vor – entfiel allein ein Drittel der Personalausgaben direkt auf den Bereich der Schulen und Hochschulen (einschließlich Kindergärten, sonstigem Bildungswesen, Wissenschaft und Forschung). Auch für die innere und äußere

Sicherheit (also vor allem Polizei und Bundeswehr) wurde mit 20 % ein beachtlicher Anteil aufgewendet. Das Gewicht dieser Sektoren ist sogar noch bedeutender, wenn man berücksichtigt, daß auch ein großer Teil der Ausgaben für die Allgemeine Finanzwirtschaft – 16 % der Personalausgaben, die insbesondere auf Versorgungsaufwendungen, Beihilfen und Unterstützungen entfallen – diesen Bereichen zuzurechnen ist. Der Anteil der politischen Führung und zentralen Verwaltung²⁾ betrug unmittelbar 15 %. Für den Bereich der Sozialen Sicherung brachten die Gebietskörperschaften 4 % und für den Gesundheitssektor 2 % ihrer Personalausgaben auf. Dabei ist

2 Hierzu zählen die politische Führung einschließlich der auswärtigen Angelegenheiten, die innere Verwaltung, die Hochbauverwaltung sowie die Steuer- und Finanzverwaltung.



jedoch zu berücksichtigen, daß bei der hier vorgenommenen Betrachtung die Krankenhäuser nicht den Gebietskörperschaften zugerechnet werden.³⁾

... und nach
Ebenen

Das Gewicht der Personalausgaben differiert auf den einzelnen staatlichen Ebenen infolge der unterschiedlichen Personalintensität der diesen zugewiesenen Aufgabenbereiche sehr stark. Auf die Länder entfiel 1997 mit 58 % der größte Teil der Personalausgaben, während sich der Anteil dieser Aufwendungen an ihren Gesamtausgaben auf 37 % belief. Für die Länder ist der Bildungssektor mit rund der Hälfte ihrer Personalausgaben der weitaus bedeutendste Aufgabenbereich, gefolgt von dem Bereich der inneren Sicherheit (15 %). Der Anteil der Gemeinden an den Personalausgaben betrug ein Viertel, wobei die Auf-

wendungen für Verwaltungsaufgaben und die Bildung eine besondere Rolle spielen. Der Bund, dessen Haushalt vor allem durch weniger personalintensive Umverteilungsaufgaben geprägt ist, trug mit 17 % den geringsten Teil der Personalausgaben der Gebietskörperschaften. Knapp die Hälfte dieser Ausgaben bringt er für den Verteidigungsbereich auf. (Vergleiche zur Entwicklung seit 1992 die vorstehende Tabelle und zur Struktur im einzelnen die Tabelle auf S. 80 im Anhang.)

Ausgaben für das aktive Personal

Die Entwicklung der Aufwendungen für die aktiven Beschäftigten wird von mehreren Faktoren bestimmt. Im Vordergrund stehen die Veränderung des Personalbestands sowie die Tarifanpassungen im öffentlichen Dienst einschließlich der sich zumeist daran anlehnenden Regelungen der Beamtenbesoldung. Darüber hinaus sind im Hinblick auf die Angestellten und Arbeiter auch die Beitragsätze zu den Sozialversicherungen relevant. Schließlich werden die Ausgaben von Strukturverschiebungen innerhalb der Gruppe des aktiven Personals – vor allem Veränderungen innerhalb der Dienstverhältnisse, der Laufbahngruppen, und der Altersstruktur der Mitarbeiter – beeinflusst.

Determinanten

Ihren Personalbestand haben Bund, Länder und Gemeinden zwischen 1992 und 1996 um gut 400 000 auf knapp 4 Millionen reduziert; dies entspricht einer Verringerung um

Personalbestand erstmals deutlich verringert

³ Würden die Krankenhäuser in die Betrachtungen einbezogen, hätte der Gesundheitssektor ein Gewicht von 11 % an den Personalausgaben.

Personalentwicklung der Gebietskörperschaften *)

Haushaltsebene	1992 ts)	1993	1994	1995	1996	Veränderung 1996 gegen 1992	
	in 1 000					in %	
Bund	620	598	573	545	532	- 88	- 14,2
Länder	2 210	2 192	2 212	2 195	2 178	- 32	- 1,4
davon:							
West	1 707	1 705	1 727	1 716	1 714	7	0,4
Ost	503	487	485	479	464	- 39	- 7,7
Gemeinden 1)	1 545	1 416	1 359	1 308	1 255	-290	- 18,7
davon:							
West	995	973	963	945	921	- 75	- 7,5
Ost	549	443	396	363	334	-215	- 39,2
Insgesamt	4 375	4 206	4 144	4 048	3 966	-409	- 9,4

Quelle: Statistisches Bundesamt. — * Kernhaushalte, das heißt Gebietskörperschaften ohne Sondervermögen und

Sonderrechnungen. — 1 Ohne kommunale Zweckverbände.

Deutsche Bundesbank

insgesamt gut 9 % oder jahresdurchschnittlich 2 ½ %, was wesentlich zur Begrenzung des Personalkostenanstiegs beigetragen hat.⁴⁾ Damit sind erstmals über einen längeren Zeitraum Stellen abgebaut worden, nachdem der gesamte Personalbestand zuvor fast kontinuierlich gestiegen war. Der Stellenabbau erfolgte ausschließlich bei den Vollzeitbeschäftigten (- 14 %), während die Zahl der Teilzeitbeschäftigten kräftig stieg (+ 13 %). Ihr Anteil betrug zuletzt 21 %, darunter waren 87 % Frauen. Rechnet man die Teilzeitkräfte jeweils nur zur Hälfte an, ist die Personalverringerung noch um einen halben Prozentpunkt pro Jahr stärker ausgefallen.

Den kräftigsten Personalabbau wiesen die Gemeinden auf (vergleiche die obenstehende Tabelle und im einzelnen die Tabelle auf S. 81

im Anhang). 1996 beschäftigten sie 19 % (290 000) weniger Mitarbeiter als 1992, wobei die Reduzierung in den Gemeinden der neuen Bundesländer deutlich stärker war als in den alten Bundesländern.⁵⁾ Allerdings ist ein Teil der Personalverringerung in den kommunalen Haushalten – vor allem in den alten Bundesländern – darauf zurückzuführen, daß Aufgaben aus den Kernhaushalten ausgegliedert und öffentlichen Unternehmen übertragen wurden; insofern spiegelt die Entwick-

4 Die Daten zum Personalbestand in den Kernhaushalten der Gebietskörperschaften für 1997 lagen bei Abschluß dieses Berichts noch nicht vor. Vorläufige Angaben deuten darauf hin, daß sich die bis 1996 zu beobachtende Entwicklung in der Tendenz auch 1997 fortgesetzt hat.

5 Von dem Stellenabbau der Gemeinden in den neuen Ländern entfielen rund 70 000 auf Teilnehmer an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen; dieses Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik war nach der Vereinigung zur Entlastung des ostdeutschen Arbeitsmarktes in großem Umfang eingesetzt worden.

Zur Entwicklung der Tarifverdienste im öffentlichen Dienst und in der Privatwirtschaft

Die Tarifverdienste der Arbeiter und Angestellten im öffentlichen Dienst sowie die (nicht auf tarifvertraglicher Basis, sondern auf Besoldungsgesetzen beruhenden) Vergütungen der Beamten haben sich im gesamten Bundesgebiet zwischen 1992 und 1997 um insgesamt 15 ½ % beziehungsweise um jahresdurchschnittlich knapp 3 % erhöht. Diese nach der Tarifverdienststatistik der Deutschen Bundesbank¹⁾ berechneten Entgeltanhebungen ergeben sich unter Berücksichtigung tariflicher Nebenabsprachen wie Urlaubs- und Weihnachtsgeld auf Monatsbasis gerechnet. Demgegenüber erhöhten sich die Tariflöhne und Gehälter in der privaten Wirtschaft in der gleichen Periode auf Monatsbasis um insgesamt 20 ½ % oder um gut 3 ¾ % pro Jahr. Die Zunahme der tarifvertraglichen Entgelte im öffentlichen Dienst blieb damit in diesem Zeitraum auf Monatsbasis gerechnet um fast einen Prozentpunkt pro Jahr hinter dem Anstieg der Tarifvergütungen in der Privatwirtschaft zurück. Da gleichzeitig die tarifliche Arbeitszeit in der gewerblichen Wirtschaft – anders als im öffentlichen Dienst, wo in einigen Bundesländern die Wochenarbeitszeit für Beamte von 38 ½ auf 40 Stunden erhöht wurde – im Mittel um einen halben Prozentpunkt pro Jahr zurückging, ergibt sich auf die Arbeitsstunde bezogen im Durchschnitt der Jahre ein Abstand von fast 1 ½ Prozentpunkten.

Ein im Vergleich zur privaten Wirtschaft schwächerer Anstieg der Tarifvergütungen im öffentlichen Dienst war sowohl in den alten als auch in den neuen Bundesländern zu verzeichnen. In Westdeutschland erhöhten sich die Tarifentgelte im öffentlichen Dienst von 1992 bis 1997 um knapp 2 % pro Jahr, verglichen mit 2 ¾ % im privaten Sektor; in Ostdeutschland waren es 6 ¾ % gegenüber 9 %. Eine unterdurchschnittliche Zunahme der Tarifverdienste im öffentlichen Dienst läßt sich auch für

¹ Vgl. hierzu im einzelnen: Deutsche Bundesbank, Zur Entwicklung der Tarif- und Effektivverdienste seit Mitte der achtziger Jahre, Monatsbericht, August 1994, S. 29ff. sowie Deutsche Bundesbank, Zur Entwicklung der Arbeitseinkommen seit Anfang der neunziger Jahre, Monatsbericht,

Tarifverdienste in Deutschland ²⁾

Periode	Öffentlicher Dienst		Privatwirtschaft	
	1992=100	Veränderung gegen Vorjahr in %	1992=100	Veränderung gegen Vorjahr in %
1992	100,0		100,0	
1993	106,2	6,2	106,7	6,7
1994	108,3	1,9	110,1	3,2
1995	112,8	4,2	115,4	4,7
1996	114,6	1,6	118,5	2,7
1997	115,4	0,7	120,3	1,6
1992–1997 ³⁾		2,9		3,8

frühere Zeitabschnitte feststellen. Im Zeitraum von 1985 bis 1991 etwa blieb in Westdeutschland der Anstieg sowohl auf Monats- als auch auf Stundenbasis mit 3 ½ % beziehungsweise 4 ¼ % um etwa einen halben Prozentpunkt hinter der Aufbesserung der tariflichen Entgelte in der Privatwirtschaft zurück.

Die hier vorgenommene Betrachtung der Tarifverdienste greift allerdings zu kurz, wenn die tatsächlich empfangenen Arbeitseinkommen verglichen werden sollen. Hierbei ist darüber hinaus zu berücksichtigen, daß die Verdienste in der privaten Wirtschaft in den vergangenen Jahren unter anderem durch eine verstärkte Tendenz zum Abbau außertariflicher Zuwendungen gekennzeichnet war. Die tatsächlichen Arbeitseinkommen der Beschäftigten im öffentlichen Dienst und der gewerblichen Wirtschaft dürften sich somit deutlich weniger auseinanderentwickelt haben als die Tarifverdienste.

Oktober 1997, S. 19ff. — ² Auf Monatsbasis; einschließlich Nebenvereinbarungen (Urlaubs- und Weihnachtsgeld sowie Vermögenswirksame Leistungen). — ³ Jahresdurchschnittliche Veränderung in %.

lung nicht in voller Höhe eine Konsolidierung wider. Auch ist zu bedenken, daß in den ostdeutschen Gemeinden ein spürbarer Personalüberhang bestanden hatte. So kamen 1992 in den neuen Bundesländern auf 1 000 Einwohner 38 Mitarbeiter in den kommunalen Kernhaushalten gegenüber 17 Mitarbeitern im früheren Bundesgebiet; 1996 haben sich diese Werte auf 24 zu 15 angenähert.

Der Bund reduzierte seinen Personalbestand von 1992 bis 1996 um 14 % (88 000), und zwar ganz überwiegend in dem für den Bund bei weitem personalstärksten Bereich Verteidigung. Der geringste Personalrückgang ist bei den Ländern zu verzeichnen, die allerdings auch die Hauptverantwortung für die Aufgaben im Bildungssektor und im Bereich der inneren Sicherheit tragen. Sie bauten zwischen 1992 und 1996 1 ½ % (32 000) ihrer Stellen ab. Die Personalverringerung erfolgte ausschließlich in den neuen Bundesländern. Auch hier bestand zum Zeitpunkt der Vereinigung – wenn auch in geringerem Maß als bei den Gemeinden – ein Personalüberhang.

Moderater Anstieg der Tarifverdienste...

Die Gebietskörperschaften waren bemüht, neben dem Stellenabbau auch durch eine moderate Gestaltung der Einkommensentwicklung den Anstieg des Personalaufwands in Grenzen zu halten. Die Tarifverdienste im öffentlichen Sektor stiegen zwar 1993 noch um gut 6 %, wobei der Zuwachs im Osten besonders hoch ausfiel; bis 1997 erhöhten sie sich dann aber nur noch um jahresdurchschnittlich 2 %. Insgesamt war der Anstieg zwischen 1992 und 1997 sowohl in West- als auch in Ostdeutschland deutlich niedriger als in der privaten Wirtschaft.⁶⁾ Betrachtet man

Personalentwicklung der Gebietskörperschaften nach dem Dienstverhältnis ^{*)}

in 1 000

Position	Beamte	Soldaten	Ange- stellte	Arbeiter
Früheres Bundesgebiet ¹⁾				
1992 ts)	1 351	222	1 101	569
1996	1 396	168	1 063	463
Veränderung	46	- 54	- 38	- 106
Anteil 1996 in %	45,2	5,4	34,4	15,0
Neue Bundesländer ¹⁾				
1992 ts)	56	23	770	284
1996	143	22	558	152
Veränderung	87	- 1	- 212	- 132
Anteil 1996 in %	16,3	2,6	63,7	17,4

Quelle: Statistisches Bundesamt. — * Kernhaushalte, das heißt Gebietskörperschaften ohne Sondervermögen und Sonderrechnungen; ohne kommunale Zweckverbände. — 1 Die Beschäftigten des Bundes wurden den alten und neuen Bundesländern nach Dienstsitz zugeordnet.

Deutsche Bundesbank

die Effektivverdienste, so dürfte der Unterschied jedoch weniger ausgeprägt gewesen sein (vergleiche im einzelnen die nebenstehende Übersicht). Kostensteigernd wirkte sich in den Ausgaben für die Angestellten und Arbeiter im öffentlichen Dienst die kräftige Anhebung der Beitragssätze zu den Sozialversicherungen um insgesamt etwa 5 ½ Prozentpunkte aus, die zur Hälfte vom Arbeitgeber zu entrichten sind.

... aber kräftiger Anstieg der Beitragssätze zu den Sozialversicherungen

Innerhalb der einzelnen Dienstverhältnisse ist seit 1992 bei den Gebietskörperschaften nur die Zahl der Beamten gestiegen, während bei den Soldaten sowie den Angestellten und Ar-

Strukturelle Veränderungen bei den Dienstverhältnissen, ...

⁶⁾ In den ostdeutschen Länderhaushalten führte gleichwohl der Tarifanstieg um jahresdurchschnittlich 6 ¾ % zu einer Ausweitung der Personalausgaben, obwohl der Personalbestand deutlich verringert wurde.

Personalentwicklung der Gebietskörperschaften nach Laufbahngruppen *)

in 1 000

Position	Höherer Dienst	Gehobener Dienst	Mittlerer Dienst	Ein- facher Dienst
Früheres Bundesgebiet 1)				
1992	449	772	1 225	99
1996	447	804	1 076	79
Veränderung	- 2	32	- 149	- 20
Anteil 1996 in %	18,6	33,4	44,7	3,3
Neue Bundesländer 1)				
1992	81	304	490	28
1996	84	250	332	18
Veränderung	3	- 54	- 158	- 10
Anteil 1996 in %	12,3	36,5	48,5	2,7

Quelle: Statistisches Bundesamt. — * Gebietskörperschaften ohne Sondervermögen, aber einschließlich Sonderrechnungen; ohne kommunale Zweckverbände. Nur vollzeitbeschäftigte Beamte, Soldaten und Angestellte. — 1 Die Beschäftigten des Bundes wurden den alten und neuen Bundesländern nach Dienstsitz zugeordnet.

Deutsche Bundesbank

beitern Stellen abgebaut wurden. Demzufolge ist in Gesamtdeutschland der Anteil der Beamten deutlich von 32 % auf 39 % gewachsen. Der Anteil der Soldaten sank um fast einen Prozentpunkt auf knapp 5 % und der der Angestellten um zwei Prozentpunkte auf 41%. Nur noch 16 % der Bediensteten waren Arbeiter nach 20 % vier Jahre zuvor. Beim Bund und bei den Ländern stellen jeweils die Beamten (beim Bund einschließlich Soldaten) über die Hälfte der Mitarbeiter; bei den Gemeinden sind die Angestellten die bedeutendste Gruppe. Abweichend von dieser Struktur für Gesamtdeutschland ist in den neuen Bundesländern der Anteil der Beamten trotz der in den letzten Jahren erfolgten Übernahmen in das Beamtenverhältnis noch deutlich geringer. Ein größeres Gewicht der Beamten stellt für sich genommen zunächst

eine finanzielle Entlastung der Gebietskörperschaften dar. Da für Beamte keine Sozialversicherungsbeiträge zu zahlen sind, führt ein steigender Anteil an Beamten unmittelbar zu Einsparungen beim aktiven Personal; dem stehen freilich höhere Ausgaben für die Beamtenversorgung in der Zukunft gegenüber.

Im Hinblick auf die sonstigen die Ausgabenentwicklung beeinflussenden Strukturmerkmale schlug zu Buch, daß sich bei den Angestellten und Beamten innerhalb der Laufbahngruppen die bereits seit langem zu beobachtende Gewichtsverschiebung vom einfachen und mittleren zum gehobenen und höheren Dienst fortgesetzt hat. Während 1992 im gesamten Bundesgebiet noch knapp 47 % der vollzeitbeschäftigten Angestellten und Beamten der Gebietskörperschaften im höheren und gehobenen Dienst arbeiteten, waren es 1996 gut 51%. Zu einer kostenträglicheren Beschäftigtenstruktur führte darüber hinaus auch der – oben dargestellte – deutlich verringerte Anteil der Arbeiter am Personalbestand der Gebietskörperschaften.

Verschiebungen in der Altersstruktur des Personalbestands beeinflussen ebenfalls die Ausgabenentwicklung, weil die Besoldung im öffentlichen Dienst infolge der Gewährung von „Dienstalterszulagen“ vom Alter der Beschäftigten abhängig ist. Dieser Faktor dürfte in den vergangenen Jahren im früheren Bundesgebiet (für das allein Angaben vorliegen) eine Rolle gespielt haben. Hier ist der Anteil der Beschäftigten, die über 55 Jahre alt sind, von 11% im Jahr 1992 auf 15% im Jahr 1996 gestiegen, während der Anteil der 21 bis 31jährigen von 23 % auf gut 19 % gesun-

... den Laufbahngruppen...

... und der Altersstruktur

Zur Entwicklung des Personalbestands im öffentlichen Dienst

In diesem Bericht wird in der Regel auf die Kernhaushalte der Gebietskörperschaften ohne Sondervermögen und ohne Sonderrechnungen (insbesondere Krankenhäuser) Bezug genommen; der Personalbestand belief sich in dieser engeren Abgrenzung 1996 auf gut 4 Millionen Beschäftigte. Der öffentliche Dienst insgesamt ist wesentlich umfassender abgegrenzt. Im Jahr 1996 wiesen Bund, Länder und Gemeinden einschließlich der Sonderrechnungen 4,6 Millionen Beschäftigte auf. Im unmittelbaren öffentlichen Dienst, zu dem zusätzlich die

kommunalen Zweckverbände, das Bundeseisenbahnvermögen sowie bis 1994 die Deutsche Bundesbahn/Reichsbahn und bis 1995 die Deutsche Bundespost gerechnet werden, waren 4,8 Millionen Personen beschäftigt. Einschließlich des mittelbaren öffentlichen Dienstes (der unter anderem die Sozialversicherungen beinhaltet) belief sich der Personalbestand im öffentlichen Dienst 1996 auf 5,3 Millionen. Die Vergleichbarkeit der Entwicklung des Personalbestands in dieser umfassenden Abgrenzung ist wegen struktureller Brüche stark gestört.

Personalentwicklung des öffentlichen Dienstes

in 1 000

Position	1992	1993	1994	1995	1996	1997 p)
Unmittelbarer öffentlicher Dienst	6 305	6 115	5 666	4 921	4 814	4 713
davon:						
Gebietskörperschaften	5 171	4 998	4 866	4 735	4 635	4 543
davon:						
Bund	625	603	578	546	533	526
Länder	2 531	2 511	2 482	2 453	2 430	2 402
Gemeinden	2 015	1 884	1 806	1 736	1 672	1 615
Kommunale Zweckverbände	58	63	67	66	68	68
Bahn/Bundeseisenbahnvermögen	434	418	129	120	112	102
Post	642	639	605	–	–	–
Mittelbarer öffentlicher Dienst 1)	352	388	428	450	463	451
Insgesamt	6 657	6 503	6 094	5 371	5 276	5 164

Quelle: Statistisches Bundesamt — 1 Bundesanstalt für Arbeit, Deutsche Bundesbank, Sozialversicherungsträger und Träger der Zusatzversorgung sowie rechtlich selbständige

Anstalten, Körperschaften und Stiftungen des öffentlichen Rechts.

ken ist. Darin zeigt sich die zurückhaltende Einstellungspolitik der letzten Jahre in Verbindung mit einer starken Stellenvermehrung in früheren Jahrzehnten.

Die Entwicklung der Ausgaben für das aktive Personal in den letzten fünf Jahren war vor allem gekennzeichnet durch den notwendigen Abbau des Personalüberhangs in den neuen Bundesländern, die veränderten Anforderungen im Verteidigungsbereich sowie Ausgliederungstendenzen vor allem in den Gemeinden. Doch sind auch darüber hinaus Erfolge bei dem haushaltspolitischen Bemühen festzustellen, den bis zur Vereinigung zu beobachtenden Trend eines anscheinend unaufhaltsamen Personalaufbaus umzukehren und die Tarifentwicklung im öffentlichen Dienst in gemäßigten Bahnen zu halten. Allerdings wirkte der kräftige Anstieg der Beitragssätze zur Sozialversicherung in die entgegengesetzte Richtung. Auch für die Zukunft sehen die Gebietskörperschaften in Anbetracht der bestehenden Konsolidierungserfordernisse eine weitere Begrenzung des Personalbestands vor. Darüber hinaus hat für die öffentlichen Arbeitgeber eine Fortsetzung der moderaten Tarifpolitik hohe Priorität. Insbesondere für die kommunale Ebene ist zu erwarten, daß sich die in den vergangenen Jahren zu beobachtenden Ausgliederungen aus den Kernhaushalten tendenziell noch fortsetzen werden.

Ausgaben für die ehemaligen Beschäftigten

Neben den Ausgaben für das aktive Personal spielen die Ausgaben für die ehemaligen Bediensteten eine immer größere Rolle. Die Gebietskörperschaften leisten insbesondere für Beamte und Soldaten – entsprechend dem lebenslangen Alimentationsprinzip – Versorgungsausgaben, die aus den laufenden Haushalten finanziert werden. Die Entwicklung der Aufwendungen für die Pensionäre wird vor allem von der Zahl der Versorgungsempfänger (einschließlich der Hinterbliebenen) und der Anpassung der sich an die Beamtenbesoldung anlehnenden Pensionsleistungen bestimmt. Dabei ist die Zahl der Versorgungsempfänger vor allem das Ergebnis der Personalpolitik früherer Jahre; sie ist aber auch von der Entwicklung des Pensionseintrittsalters und der Lebenserwartung abhängig. Darüber hinaus spielen Strukturveränderungen beim aktiven Personal der vorangegangenen Jahre eine Rolle.

Im Jahr 1997 beliefen sich die gesamten Versorgungsausgaben der Gebietskörperschaften auf 43 Mrd DM. Die Aufwendungen für die ehemaligen Beamten und Berufssoldaten sowie die früheren Reichsbediensteten (G 131)⁷, auf die sich die folgenden strukturellen Betrachtungen beziehen, betragen 39 Mrd DM, verglichen mit 33 Mrd DM im Jahr

*Determinanten
der Versor-
gungsausgaben*

*Versorgungs-
ausgaben und
Zahl der
Empfänger
kontinuierlich
gestiegen*

⁷ Die Leistungsempfänger gemäß dem Gesetz zu Artikel 131 Grundgesetz (G 131) umfassen die nach dem Zweiten Weltkrieg nicht wiederverwendeten ehemaligen Beamten, Berufssoldaten der früheren Wehrmacht, Führer des Reichsarbeitsdienstes und sonstige Bedienstete mit Beamtenversorgung sowie ihre Hinterbliebenen.

1992.⁸⁾ In Ostdeutschland spielen diese Ausgaben bislang praktisch keine Rolle. Der größte Teil (annähernd zwei Drittel) entfiel auf die westdeutschen Länderhaushalte. Annähernd ein Viertel der Leistungen brachte der Bund auf, wobei es sich hierbei zu gut zwei Fünfteln um Zahlungen an ehemalige Berufssoldaten handelt. Auch die Leistungen für frühere Reichsbedienstete fielen ins Gewicht; sie sind allerdings deutlich rückläufig. 12 % der Versorgungsausgaben wurden von den westdeutschen Gemeinden getragen. Die Zahl der Versorgungsempfänger ist – vorläufigen Angaben für das Jahr 1997 zufolge – seit 1992 um 9 % auf zuletzt rund 740 000 gestiegen. Hinzu kommen 85 000 Leistungsempfänger nach G 131, deren Zahl aber seit 1992 um ein Viertel gesunken ist.

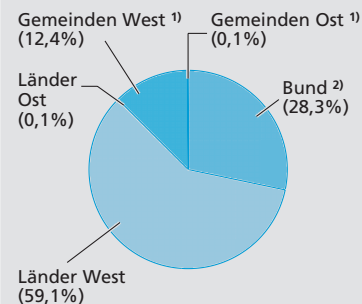
Gründe für den
Versorgungseintritt

1997 verzeichneten die Gebietskörperschaften gut 32 000 neue Versorgungsfälle. Bemerkenswert ist, daß lediglich die Hälfte der Versorgungszugänge auf das Erreichen einer Altersgrenze zurückzuführen ist; sogar nur 7 % traten zur Regelaltersgrenze von 65 Jahren in den Ruhestand. Für 38 % der Neuzugänge war dagegen Dienstunfähigkeit die Ursache für das Ausscheiden aus dem Beschäftigungsverhältnis; 7 % nahmen eine Vorruhestandsregelung in Anspruch. Abweichend von dieser Struktur für die Gebietskörperschaften insgesamt hat beim Bund die Vorruhestandsregelung ein großes Gewicht, vor allem weil zuletzt zwei Drittel der Soldaten aus diesem Grund Versorgungsempfänger wurden. Bei den Ländern und Gemeinden spielt der Vorruhestand dagegen praktisch keine Rolle, während mit jeweils über 40 % die Dienstunfähigkeit besonders gewichtig ist.

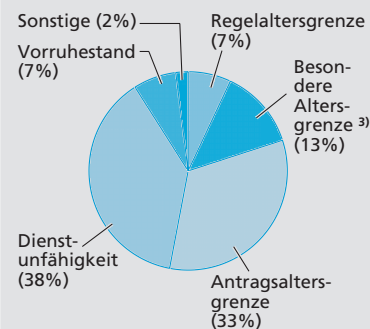
Versorgungsempfänger
der Gebietskörperschaften *)

1997

Versorgungsempfänger
nach Ebenen



Versorgungszugänge
nach dem Versorgungsgrund¹⁾



* Gebietskörperschaften ohne Sondervermögen, aber einschließlich Sonderrechnungen. — 1 Einschließlich kommunaler Zweckverbände. — 2 Einschließlich der früheren Reichsbediensteten (G 131). — 3 Vorgezogene Regelaltersgrenze (z.B. im Polizeivollzugsdienst ab dem 60. Lebensjahr).

Deutsche Bundesbank

Das durchschnittliche Eintrittsalter in den Ruhestand belief sich auf 58,8 Jahre (ohne Soldaten; einschließlich Berufssoldaten betrug es 58,4 Jahre).

⁸ Die darüber hinaus anfallenden sonstigen Versorgungsausgaben in Höhe von 4 Mrd DM beinhalten vor allem die Zahlungen der kommunalen Ebene im Rahmen der Zusatzversorgungssysteme der Angestellten und Arbeiter im öffentlichen Dienst sowie die Versorgungsleistungen an Zeitsoldaten.

Entwicklung der Zahl der Versorgungsempfänger der Gebietskörperschaften gemäß der Projektion des Versorgungsberichts *)

in 1 000

Jahr	Insgesamt	Bund 1)	Länder 2)	Gemeinden 2) 3)
1995	812	235	474	103
2000	866	220	543	103
2010	1 041	193	735	113
2020	1 270	188	952	130
2030	1 193	176	882	135
2040	1 060	167	762	131

Quelle: Versorgungsbericht der Bundesregierung, 1996. — * Gebietskörperschaften ohne Sondervermögen, aber einschließlich Sonderrechnungen. — 1 Einschließlich der Berufssoldaten und früheren Reichsbediensteten (G 131). — 2 Früheres Bundesgebiet. — 3 Einschließlich kommunaler Zweckverbände.

Deutsche Bundesbank

Zukünftig erheblicher Anstieg der Zahl der Versorgungsempfänger...

Die Versorgungsausgaben werden für die künftige Entwicklung der Personalausgaben eine besondere Bedeutung erlangen, weil sich die Zahl der ehemaligen Beschäftigten im öffentlichen Dienst erheblich vergrößern wird. Dies wird sich zum einen bei der gesetzlichen Rentenversicherung, in der die Angestellten und Arbeiter des öffentlichen Dienstes versichert sind, widerspiegeln. Zum anderen werden die Haushalte der verschiedenen staatlichen Ebenen direkt durch die Pensionszahlungen an die ehemaligen Beamten und Soldaten sowie durch die Ausgaben der bislang vom Arbeitgeber weitgehend im Umlageverfahren finanzierten Zusatzversorgung der Angestellten und Arbeiter belastet. Nach dem von der Bundesregierung erstmals im Herbst 1996 vorgelegten Versorgungsbericht wird sich die Zahl der Versorgungsempfänger

der Gebietskörperschaften von gut 0,8 Millionen im Jahr 1995 um rund 60 % auf etwa 1,3 Millionen im Jahr 2023 erhöhen. Erst danach wird sie sich wieder zurückbilden, wobei für das Jahr 2040 noch mit annähernd 1,1 Millionen Versorgungsempfängern gerechnet wird. Dabei stellen sich für die Länder die Prognosen am ungünstigsten dar (vergleiche im einzelnen die nebenstehende Tabelle), was vor allem die Folge der starken Ausweitung der Zahl der Beamten in den siebziger Jahren ist, die sich insbesondere in den Bereichen Bildung und innere Sicherheit vollzog; diese beiden Bereiche beschäftigten Mitte der neunziger Jahre zusammengekommen zwei Drittel der Beamten auf der Länderebene.

Diese Entwicklung bei den Versorgungsempfängern schlägt sich in den zu erwartenden zukünftigen Versorgungsausgaben nieder. Gemäß der im Versorgungsbericht vorgenommenen Projektion steigen die Versorgungsausgaben der Gebietskörperschaften bis zum Jahr 2040 kontinuierlich auf rund 160 Mrd DM, nachdem sie 1993 – im Ausgangsjahr des Versorgungsberichts – 34 Mrd DM betragen hatten.⁹⁾ Im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt steigt die „Versorgungsquote“ von 1,20 % im Jahr 1993 über 1,32 % im Jahr 2008 auf 1,65 % in den Jahren 2020 bis 2022; anschließend geht sie dann wieder auf 1,24 % im Jahr 2040 zurück.

... und der Versorgungsausgaben

⁹ Der Versorgungsbericht der Bundesregierung enthält drei Prognosevarianten bis zum Jahr 2008. Im Rahmen dieses Beitrags wird die mittlere Variante ausgewiesen, die auch der Projektion bis zum Jahr 2040 zugrunde liegt.

Besondere Belastung der westdeutschen Ländershaushalte

Entsprechend der Verteilung der Versorgungsempfänger auf die einzelnen Ebenen wirkt sich die Belastung durch Pensionszahlungen besonders gravierend für die Haushalte der westdeutschen Länder aus. Das Verhältnis der Versorgungsausgaben zu den Steuereinnahmen steigt dort in den Vorausberechnungen des Versorgungsberichts von knapp 9 ½ % zur Mitte der neunziger Jahre auf 15 ½ % im Jahr 2020, um erst im weiteren Verlauf bis zum Jahr 2040 wieder auf gut 11 % zurückzugehen. Dagegen ist beim Bund diese Quote im Beobachtungszeitraum insgesamt rückläufig; bei den Gemeinden sinkt sie zunächst bis zum Jahr 2008 und steigt anschließend bis zum Jahr 2025 (vergleiche im einzelnen die nebenstehende Tabelle).

Deutlich geringere zukünftige Belastung in den ostdeutschen Ländershaushalten

Für die Haushalte der neuen Bundesländer stellt sich die Lage bisher weniger angespannt dar. Derzeit fallen Versorgungsausgaben nur in sehr geringem Umfang an, da die Versorgung der ehemaligen Beschäftigten im öffentlichen Dienst weitgehend durch die gesetzliche Rentenversicherung abgedeckt wird.¹⁰⁾ Darüber hinaus liegt der Anteil der Beamten im aktiven Dienst – wie oben dargestellt – bislang noch weit unter dem Niveau des früheren Bundesgebietes. In den neuen Bundesländern werden die Versorgungsausgaben somit zwar ebenfalls stark ansteigen, wenn die derzeit aktiven Beamten pensioniert werden. Jedoch werden die entsprechenden Belastungen der Haushalte bei weitem nicht das Ausmaß der westdeutschen Länder erreichen, wenn unterstellt wird, daß der Anteil der Beamten auch langfristig hinter dem Niveau im früheren Bundesgebiet zurückbleiben wird. Die Altersversorgung des öffent-

Die Versorgungsausgaben in Relation zu den Steuereinnahmen gemäß der Projektion des Versorgungsberichts ^{*)}

in %

Jahr	Insgesamt	Bund 1)	Länder 2)	Gemeinden 2) 3)
1995	5,3	2,5	9,3	5,6
2000	5,4	2,5	9,2	5,1
2010	6,7	2,2	12,7	5,8
2020	7,9	2,1	15,5	6,5
2030	6,8	1,8	13,2	6,5
2040	5,9	1,7	11,2	6,1

Quelle: Versorgungsbericht der Bundesregierung, 1996. — * Gebietskörperschaften ohne Sondervermögen, aber einschließlich Sonderrechnungen. — 1 Einschließlich der Berufssoldaten und früheren Reichsbediensteten (G 131). — 2 Früheres Bundesgebiet. — 3 Einschließlich kommunaler Zweckverbände.

Deutsche Bundesbank

lichen Dienstes wird somit im neuen Bundesgebiet vor allem über die gesetzliche Rentenversicherung und die Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst erfolgen.¹¹⁾

Die Projektionen des Versorgungsberichts weisen – wie alle langfristigen Vorausschätzungen – eine hohe Unsicherheitsmarge auf. Risiken ergeben sich vor allem bezüglich der zukünftigen jahresdurchschnittlichen Erhöhungen der Besoldungs- und Versorgungsbe-

Unsicherheiten der Vorausschätzung

¹⁰ Im Zusammenhang mit den geschlossenen Sonderversorgungssystemen der ehemaligen DDR werden über den Bundeshaushalt Zahlungen an die Versorgungsempfänger und vor allem an die Sozialversicherungsträger geleistet; diese werden dem Bund zum großen Teil von den ostdeutschen Ländern erstattet. Die hiermit zusammenhängenden Zahlungen werden überwiegend nicht im Rahmen der Personalausgaben ausgewiesen.

¹¹ Die Beitragssätze der Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst der neuen Länder belaufen sich derzeit auf 1%; Ausgaben fallen bislang nur in geringem Umfang an.

züge. Die jährlichen Anpassungen sollen gemäß den Annahmen des Versorgungsberichts bis zum Jahr 2040 um rund einen halben Prozentpunkt niedriger liegen als der Anstieg der Bruttolohn- und -gehaltssumme je Arbeitnehmer in der Gesamtwirtschaft. Dies hätte zur Folge, daß bis zum Jahr 2040 das Entlohnungsniveau im öffentlichen Dienst im Verhältnis zur privaten Wirtschaft um mehr als ein Fünftel zurückgehen würde. Unsicherheiten bestehen auch im Hinblick auf die künftige Lebenserwartung der Pensionäre; hier wird im Versorgungsbericht ab dem Jahr 2001 keine weitere Zunahme mehr unterstellt. Andererseits wurden unter anderem die entlastende Wirkung des sich derzeit vollziehenden Personalabbaus nicht sowie die in den letzten Jahren ergriffenen kostendämpfenden Maßnahmen nicht vollständig berücksichtigt.¹²⁾

*Maßnahmen
zur Begrenzung
der Versorgungs-
ausgaben*

Um die Mehranforderungen infolge der wachsenden Versorgungsausgaben möglichst gering zu halten, wurden in den vergangenen Jahren – in denen auch Leistungseinschränkungen in der gesetzlichen Rentenversicherung vorgenommen wurden – verschiedene Maßnahmen ergriffen, die darauf abzielen, insbesondere durch eine Begrenzung der Versorgungsbezüge und ein Hinausschieben des Pensionseintrittsalters die Beamten stärker an den Belastungen zu beteiligen. Letzteres wirkt über eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit und eine Verkürzung der Pensionslaufzeit besonders entlastend. Die 1992 eingeführte Streckung und Linearisierung der pro Dienstjahr erworbenen Pensionsansprüche führt dazu, daß der maximale Ruhegehaltssatz von 75 % der letzten Dienstbezüge

nicht mehr nach 35, sondern erst nach 40 Dienstjahren erreicht wird. Die Regelaltersgrenze von 65 Jahren wurde zwar beibehalten, doch wurde die Antragsaltersgrenze ab Jahresmitte 1997 von 62 auf 63 Jahre erhöht, und künftig werden bei der Inanspruchnahme der Antragsaltersgrenze Versorgungsabschläge berechnet, die ab dem Jahr 2003 3,6 % pro Jahr betragen werden. Des Weiteren wurde unter anderem beschlossen, die Rehabilitation und Weiterverwendung vermehrt zu fördern.

Mit dem jüngst verabschiedeten Versorgungsreformgesetz 1998 wurde darüber hinaus ein neuer Weg beschritten, um die Finanzierung des starken Anstiegs der Versorgungsausgaben zu erleichtern. Bund und Ländern (einschließlich ihrer Gemeinden) wird in den kommenden Jahren die Bildung von Versorgungsrücklagen vorgeschrieben. Damit wird das bisher rein umlagefinanzierte Versorgungssystem durch eine zeitlich befristete kapitalgedeckte Komponente ergänzt, die der „Untertunnelung“ des ausgeprägten Versorgungsberges dient. Finanziert werden soll die Versorgungsrücklage dadurch, daß in den Jahren 1999 bis 2013 die Besoldungs- und Versorgungsanpassungen um durchschnittlich 0,2 % pro Jahr gemindert werden; das Besoldungs- und Versorgungsniveau wird damit um insgesamt rund 3 % gesenkt. Die eingesparten Mittel werden beim Bund und bei den Ländern zu errichtenden Sondervermögen zugeführt, auf die ausschließlich zur Finanzierung künftiger Versorgungsausgaben

*Bildung einer
Versorgungsrücklage*

12 Färber, G. (Zur Entwicklung der Personal- und Versorgungsausgaben im öffentlichen Dienst, WSI Mitteilungen 6/1997, S. 426–438) skizziert eine noch erheblich ungünstigere Entwicklung als der Versorgungsbericht.

ab dem Jahr 2014 zurückgegriffen werden darf.¹³⁾

Mehrbelastungen durch Zusatzversorgung der Angestellten und Arbeiter...

Neben den Versorgungsausgaben für die Beamten und Soldaten werden auch die Zusatzversorgungssysteme für Angestellte und Arbeiter im öffentlichen Dienst künftig von erheblichen Mehrbelastungen betroffen werden. Der Versorgungsbericht unterstellt für die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL) sowie die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen und kirchlichen Zusatzversorgungskassen einen kontinuierlichen Anstieg der Ausgaben von annähernd 10 Mrd DM im Jahr 1995 auf rund 42 Mrd DM im Jahr 2040.¹⁴⁾ Das Verhältnis der Zusatzversorgungsausgaben zum Bruttoinlandsprodukt steigt demnach von 0,31% in 1996 auf 0,45% im Jahr 2020 und geht im weiteren Verlauf wieder auf 0,32% im Jahr 2040 zurück. Die jüngste Tarifvereinbarung für den öffentlichen Dienst sieht vor, den vom Arbeitgeber finanzierten Beitragssatz zur VBL zur Mitte des laufenden Jahres von 4,8% auf 5,2% zu erhöhen; zukünftig notwendige Anhebungen sollen dann allerdings zur Hälfte durch die Arbeitnehmer finanziert werden. Hierdurch werden die Angestellten und Arbeiter im öffentlichen Dienst an dem zu erwartenden starken Anstieg der Zusatzversorgungsausgaben beteiligt und dementsprechend die öffentlichen Haushalte entlastet.¹⁵⁾

... und Anstieg der Beihilfeausgaben

Darüber hinaus dürften die Haushalte der Gebietskörperschaften auch durch eine erhebliche Zunahme der Beihilfezahlungen für die Versorgungsempfänger belastet werden. Dabei wird der kräftige Anstieg der Zahl der Versorgungsempfänger noch durch die Tatsache

akzentuiert, daß die Pro-Kopf-Aufwendungen für die Versorgungsempfänger deutlich höher ausfallen als für die aktiven Beschäftigten. Im Zeitraum von 1992 bis 1997 wuchsen die Beihilfen für die Versorgungsempfänger um etwa die Hälfte, während sich die Zahl der Versorgungsempfänger – wie oben dargestellt – nur um 9% erhöhte.

Ausblick

Ein funktionierender öffentlicher Dienst ist von großer Bedeutung für den Standort und die zukünftige gesamtwirtschaftliche Entwicklung. So tragen beispielsweise die Aufwendungen für Bildung, die zusammen mit den Ausgaben für innere und äußere Sicherheit annähernd zwei Drittel der Personalausgaben ausmachen, in starkem Maße zur Schaffung von Humankapital bei und stellen somit eine wichtige zukunftsbezogene Ausgabe dar. Angesichts der Notwendigkeit, die Staatsquote in Deutschland zurückzuführen, um neben dem Abbau der öffentlichen Defizite auch Spielräume zur Senkung der hohen Abgabenbelastung zu schaffen, wird aber weiterhin eine kritische Überprüfung des staatlichen Personalbedarfs unumgänglich sein. Dies gilt um so mehr, als dieser angesichts der langfristig angelegten Beschäfti-

Weiterhin Begrenzung des Personalaufwands erforderlich

¹³ Das Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Bundes“ wird vom Bundesministerium des Innern verwaltet, das im Einvernehmen mit dem Bundesfinanzministerium die Anlagerichtlinien erlassen wird. Die Anlage der Mittel nach diesen Richtlinien wird der Deutschen Bundesbank übertragen. Die Ausgestaltung der Sondervermögen der Länder im einzelnen obliegt diesen selbst.

¹⁴ Dieser starke Anstieg betrifft neben den Gebietskörperschaften auch andere Arbeitgeber wie beispielsweise Sozialversicherungen und Kirchen.

¹⁵ Eine Beteiligung der Arbeitnehmer hatte es bereits bis zur Jahresmitte 1973 gegeben.

ungsverhältnisse und der daraus resultierenden Versorgungsansprüche erhebliche Auswirkungen auf die langfristige Entwicklung der staatlichen Haushalte hat.

*Konzentration
auf die staatlichen
Kernaufgaben...*

Im Hinblick sowohl auf die staatliche Personalpolitik als auch die Staatstätigkeit insgesamt erscheinen vor allem zwei Strategien erfolgversprechend. Die eine betrifft das Ziel, den Staat auf den Kern der öffentlichen Aufgaben zu konzentrieren und sein Handeln auf die Bereiche zu begrenzen, die von Privaten nicht oder nur unzulänglich wahrgenommen werden können. Die Veräußerung staatlicher Unternehmensbeteiligungen sowie die Privatisierung ehemals öffentlicher Betätigungsfelder – insbesondere auf der kommunalen Ebene – weisen hier in die richtige Richtung. Dabei sollte allerdings sichergestellt werden, daß letztlich die unternehmerische Verantwortung tatsächlich in private Hände übergeht und nicht nur eine – lediglich die staatliche Bilanz verkürzende – Ausgliederung aus dem Kernhaushalt erfolgt.

*... und
Erhöhung der
staatlichen
Effizienz*

Die zweite wichtige Aufgabe besteht darin, die Effizienz der Bereitstellung staatlicher Leistungen zu erhöhen. Hierzu gehören eine größere Flexibilität und die Verstärkung von Leistungsanreizen im öffentlichen Dienst. Darüber hinaus könnten der Abbau von Regulierungen und die Straffung von Verwaltungsabläufen sowie die Vereinfachung des Steuer- und Transfersystems zu einem verminderten staatlichen Personalbedarf führen.

*Entwicklung
der Einkommen
im öffentlichen
Dienst...*

Was die Entwicklung und die Struktur der Einkommen im öffentlichen Dienst betrifft, so ist eine grundsätzliche Orientierung an der priva-

ten Wirtschaft erforderlich, wenn auch in der Zukunft der öffentliche Dienst für qualifizierte Kräfte attraktiv gehalten werden soll. Freilich können unterschiedliche Bedingungen der Beschäftigung im öffentlichen Dienst und der privaten Wirtschaft eine Neubewertung des Entlohnungsniveaus rechtfertigen. So ist in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit die größere Sicherheit des Arbeitsplatzes im öffentlichen Dienst als gewichtiger Vorteil anzusehen, was dann eine verhältnismäßig moderate Anpassung der Verdienste angemessen erscheinen läßt.

Die künftige Personalstruktur im öffentlichen Dienst wird sich vor allem aus den dem Staat zukommenden Aufgaben ergeben. Im Hinblick auf die Kosten des öffentlichen Dienstes werden mitunter Vergleiche zwischen den Beamten einerseits sowie den Angestellten und Arbeitern andererseits angestellt. Ein solcher Kostenvergleich ist vor allem deswegen schwierig, weil die unterschiedliche Ausgestaltung der Beschäftigungsverhältnisse nur sehr schwer monetär zu bewerten ist.¹⁶ Hier ist eine längerfristige Betrachtung der Haushaltsbelastungen notwendig, die auch die Zahlung der Versorgungsausgaben einbezieht. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ist letztlich nicht das Kostenkalkül der einzelnen Gebietskörperschaft entscheidend, vielmehr müssen die gesamten Zahlungsströme zwischen dem Staat und seinen Beschäftigten berücksichtigt werden. Wenn auf der Ebene der Gebietskörperschaften beispielsweise Ein-

*... und der
Struktur der Be-
schäftigten*

¹⁶ Verschiedene Studien kamen in diesem Zusammenhang zu unterschiedlichen Ergebnissen. Vgl. unter anderem: Die Präsidentin des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung: Beamte oder Arbeitnehmer, Stuttgart u. a., 1996.

sparungen durch die vermehrte Beschäftigung von Beamten erzielt werden könnten, die auf Kosten der Sozialversicherungen gingen, würden lediglich Belastungen von den Steuerzahlern zu den Beitragszahlern der Sozialversicherungen verschoben; für den Staat beziehungsweise für die Bürger hätte dies insgesamt keine Entlastung zur Folge.

*Besondere
Anpassungs-
erfordernisse
für den Versor-
gungsbereich*

Besonders gravierend wird sich in Zukunft der starke Anstieg der Versorgungsausgaben auswirken. Hier sind in jüngerer Zeit Anstrengungen unternommen worden, um die Probleme zu entschärfen. Neben der Begrenzung der Leistungen trägt die Bildung von Versorgungsrücklagen dazu bei, die aus der heutigen Staatstätigkeit erwachsende künftige Belastung zu mildern. Ein voraussehbares Ausgabenwachstum in der Zukunft wird zum Teil durch Vermögen aufgefangen, das über den Verzicht auf laufendes Einkommen gebildet wird. Eine Beteiligung der Beamten und Pensionäre an den Versorgungslasten ist insofern gerechtfertigt, als auch die in der gesetzli-

chen Rentenversicherung erfaßten Arbeitnehmer über höhere Beitragssätze und ein im Zeitverlauf sinkendes Rentenniveau die Auswirkungen der sich verschlechternden Altersstruktur der Bevölkerung mittragen. Ebenso wie in der Rentenversicherung wird letztlich auch die Finanzierungsbasis der Beamtenversorgung infolge der schrumpfenden Zahl der Erwerbstätigen schmaler, weil hiervon nicht nur das Beitragsaufkommen, sondern auch das Steueraufkommen beeinträchtigt wird. Allerdings stellen Versorgungsrücklagen nur dann einen Fortschritt dar, wenn der Staat nicht diskretionär auf das gebildete Vermögen zugreift, um es zur allgemeinen Haushaltsfinanzierung zu verwenden. Dies schließt sowohl die vorzeitige Auflösung der Rücklage als auch eine – das vorhandene Vermögen antizipierende – Erhöhung der Defizite in den Kernhaushalten aus. Die Bildung der Versorgungsrücklage ist somit nur sinnvoll, wenn sie zu einer entsprechenden Senkung der aktuellen staatlichen Defizite und damit zu einer Erhöhung der staatlichen Ersparnis führt.

Anhang

Methodische Anmerkungen

Die Angaben in diesem Bericht beziehen sich soweit möglich auf die Entwicklung in den Kernhaushalten der Gebietskörperschaften im Zeitraum von 1992 bis 1997. Allerdings mußte aufgrund der unterschiedlichen Verfügbarkeit sowie der verschiedenen Abgrenzungen einzelner statistischer Quellen mitunter hiervon abgewichen werden. Die Kernaussagen werden freilich hierdurch nicht berührt.

Grundlage der Daten zu den Personalausgaben sind in der Regel die vierteljährlichen Kassenergebnisse der öffentlichen Haushalte (Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 2). Als Vergleichsjahr wurde das Jahr 1992 gewählt, weil hier erstmals vollständigere Zahlen auch für die neuen Bundesländer vorlagen. Die Angaben beziehen sich auf die Kernhaushalte von Bund (ohne Sondervermögen), Ländern und Gemeinden (einschließlich der Gemeindeverbände, aber ohne die kommunalen Zweckverbände); soweit nicht anders vermerkt

enthalten die Angaben zum früheren Bundesgebiet Berlin insgesamt. Die Sonderrechnungen – das heißt alle aus den Kernhaushalten ausgegliederten Einrichtungen und Unternehmen mit kaufmännischem Rechnungswesen – sind in den vierteljährlichen Kassenergebnissen nicht enthalten. Zu den Sonderrechnungen zählen beispielsweise Eigenbetriebe und vor allem Krankenhäuser. Die Aufteilung der Personalausgaben auf die einzelnen Aufgabenbereiche ist nur auf der Grundlage der Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts (Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 3.1) möglich, die derzeit lediglich bis 1995 vorliegen. Hierin sind die Sonderrechnungen – allerdings ohne die Krankenhäuser – enthalten.

Die Angaben zur Personalentwicklung beruhen auf der Personalstatistik für den öffentlichen Dienst (Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 6). Die neuesten Daten in der hier erforderlichen tiefen Untergliederung liegen für den Stichtag 30. Juni 1996 vor. Die Angaben beziehen sich im allgemeinen wie bei den Personalausgaben auf die Kernhaushalte der Gebietskörperschaften (ohne Sondervermögen und Sonderrechnungen, einschließlich Gemeindeverbände, ohne kommunale Zweckverbände). Ausgewiesen werden hierbei die Beschäftigten, das heißt Teilzeitkräfte werden nicht in Vollzeitäquivalente umgerechnet. Bei der Betrachtung der Personalentwicklung nach Laufbahngruppen der Angestellten und Beamten sind allerdings die Sonderrechnungen eingeschlossen, außerdem liegen hier für alte und neue Bundesländer zusammengenommen nur Angaben bezüglich der Vollzeitbeschäftigten vor. Auch bei den Darstellungen zur längerfristigen Personalentwicklung sind die Sonderrechnungen einbezogen.

Die Versorgungsausgaben sind wie die Personalausgaben den vierteljährlichen Kassenergebnissen

entnommen. Die Zahlen zur Entwicklung der Versorgungsempfänger beruhen auf den Ausweisen der Statistik für die Versorgungsempfänger des öffentlichen Dienstes (Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 6.1). Die neuesten (vorläufigen) Daten liegen hier für das Jahr 1997 vor. Die Angaben zu den Versorgungsempfängern enthalten sowohl die kommunalen Zweckverbände als auch die Sonderrechnungen.

Innerhalb der Dienstverhältnisse zählen zu den Beamten grundsätzlich auch die Richter. Wehrpflichtige und Zivildienstleistende sind in den Personalausgaben und dort in den Beamtenbezügen enthalten, nicht dagegen in den Angaben zur Personalentwicklung. Zu den Soldaten werden in der Regel Berufs- und Zeitsoldaten gerechnet; die Angaben zu den Versorgungsempfängern beziehen sich allerdings lediglich auf die Berufssoldaten.

Die im Versorgungsbericht der Bundesregierung vorgenommene Projektion, die sich bis zum Jahr 2040 erstreckt, baut grundsätzlich auf den Ist-Daten bezüglich der Versorgungsempfänger und der Versorgungsausgaben für ehemalige Beamte, Berufssoldaten und frühere Reichsbedienstete im Januar 1994, dem Bestand an aktiven Beschäftigten zum 30. Juni 1993 sowie dem Abgangverhalten (in den Ruhestand) im Jahr 1993 auf. Die Betrachtungen beziehen sich auf den Bund ohne Sondervermögen sowie die Länder (einschließlich Berlin West) und Gemeinden (einschließlich kommunale Zweckverbände) des früheren Bundesgebietes einschließlich der Sonderrechnungen. Die Vorausberechnungen berücksichtigen im wesentlichen die gesetzlichen Regelungen, die bis einschließlich 1994 verabschiedet wurden. Es wird dabei angenommen, daß sich das Pensionseintrittsalter aufgrund verschiedener bereits ergriffener und im Zeitverlauf wirksam werdender Maßnahmen im

Vergleich zum Basisjahr 1993 erhöht. Eine Erhöhung der Lebenserwartung, die für den öffentlichen Dienst mit derjenigen der Gesamtbevölkerung gleichgesetzt wird, wurde noch bis zum Jahr

2001 unterstellt; für den weiteren Verlauf wird kein Anstieg mehr erwartet. Die Zahl der Beschäftigten der Gebietskörperschaften wird im Rahmen der Projektion im Zeitverlauf konstant gehalten.

Der Tabellenanhang zu diesem Aufsatz ist auf den folgenden Seiten abgedruckt.

Personalausgaben der Gebietskörperschaften nach Aufgabenbereichen
im Jahr 1995 *)

Aufgabenbereiche	Insgesamt	Bund	Länder		Gemeinden 1)	
			West	Ost	West	Ost
	in Mio DM					
Politische Führung/zentrale Verwaltung 2)	46 796	8 687	16 057	3 192	14 393	4 467
Innere und äußere Sicherheit	62 663	27 502	24 768	4 012	4 918	1 463
Verteidigung	24 666	24 666	–	–	–	–
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	26 455	2 446	15 018	2 610	4 918	1 463
Rechtsschutz	11 542	390	9 750	1 402	–	–
Bildung	106 104	1 211	73 434	16 149	9 858	5 452
Schulen/vorschulische Bildung	72 758	–	47 269	11 708	8 624	5 157
Hochschulen	29 177	15	24 957	4 205	–	–
Förderung des Bildungswesens	1 875	17	418	60	1 105	275
Wissenschaft und Forschung	2 294	1 179	790	176	129	20
Soziale Sicherung	13 976	402	4 577	365	6 821	1 811
Gesundheit/Sport/Erholung	7 370	167	1 556	373	4 014	1 260
Sonstige	30 392	2 231	8 330	2 418	13 994	3 419
Kulturelle Angelegenheiten	5 018	–	1 225	361	2 404	1 028
Wohnungswesen/Raumordnung/kommunale						
Gemeinschaftsdienste	12 062	–	1 426	268	8 549	1 819
Ernährung/Landwirtschaft/Forsten	1 972	42	1 404	407	79	40
Energie- und Wasserwirtschaft/Gewerbe/						
Dienstleistungen	1 799	154	970	55	384	236
Verkehrs- und Nachrichtenwesen	6 309	1 974	1 921	535	1 703	176
Bruttounternehmen	3 051	61	1 379	792	764	55
Allgemeines Grund- und Kapitalvermögen/						
Sondervermögen	181	–	5	–	111	65
Allgemeine Finanzwirtschaft	51 109	12 731	30 903	135	7 254	86
Insgesamt	318 415	52 933	159 628	26 646	61 251	17 957
	Anteil an den Gesamtausgaben in %					
Politische Führung/zentrale Verwaltung 2)	14,7	16,4	10,1	12,0	23,5	24,9
Innere und äußere Sicherheit	19,7	52,0	15,5	15,1	8,0	8,1
Verteidigung	7,7	46,6	–	–	–	–
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	8,3	4,6	9,4	9,8	8,0	8,1
Rechtsschutz	3,6	0,7	6,1	5,3	–	–
Bildung	33,3	2,3	46,0	60,6	16,1	30,4
Schulen/vorschulische Bildung	22,9	–	29,6	43,9	14,1	28,7
Hochschulen	9,2	0,0	15,6	15,8	–	–
Förderung des Bildungswesens	0,6	0,0	0,3	0,2	1,8	1,5
Wissenschaft und Forschung	0,7	2,2	0,5	0,7	0,2	0,1
Soziale Sicherung	4,4	0,8	2,9	1,4	11,1	10,1
Gesundheit/Sport/Erholung	2,3	0,3	1,0	1,4	6,6	7,0
Sonstige	9,5	4,2	5,2	9,1	22,8	19,0
Kulturelle Angelegenheiten	1,6	–	0,8	1,4	3,9	5,7
Wohnungswesen/Raumordnung/kommunale						
Gemeinschaftsdienste	3,8	–	0,9	1,0	14,0	10,1
Ernährung/Landwirtschaft/Forsten	0,6	0,1	0,9	1,5	0,1	0,2
Energie- und Wasserwirtschaft/Gewerbe/						
Dienstleistungen	0,6	0,3	0,6	0,2	0,6	1,3
Verkehrs- und Nachrichtenwesen	2,0	3,7	1,2	2,0	2,8	1,0
Bruttounternehmen	1,0	0,1	0,9	3,0	1,2	0,3
Allgemeines Grund- und Kapitalvermögen/						
Sondervermögen	0,1	–	0,0	–	0,2	0,4
Allgemeine Finanzwirtschaft	16,1	24,1	19,4	0,5	11,8	0,5
Insgesamt	100	100	100	100	100	100

Quelle: Statistisches Bundesamt. — * Gebietskörperschaften ohne Sondervermögen, aber einschließlich Sonderrechnungen (ohne Krankenhäuser); — 1 Ohne kommunale

nahe Zweckverbände. — 2 Einschließlich auswärtiger Angelegenheiten.

Personalentwicklung nach Gebietskörperschaften und Aufgabenbereichen *)

in 1 000

Position	Insgesamt	Politische Führung/ zentrale Verwal- tung 1)	Verteidi- gung	Öffent- liche Sicher- heit	Rechts- schutz	Bildung 2)	Soziale Sicherung	Gesund- heit	Son- stige 3)
Gebietskörperschaften 4)									
1992 ts)	6) 4 375,4	717,2	432,9	424,4	186,1	1 594,5	272,9	162,7	467,3
1993	6) 4 206,3	710,9	405,5	435,6	190,6	1 507,5	268,0	145,9	441,3
1994	4 144,4	731,5	378,1	446,4	195,8	1 529,2	262,1	149,7	451,5
1995	4 048,3	713,4	349,9	449,7	197,2	1 502,5	259,3	144,1	432,1
1996	3 965,9	700,8	339,8	450,1	196,5	1 498,2	225,1	138,7	416,7
Anteil 1996 in %	100	17,7	8,6	11,4	5,0	37,8	5,7	3,5	10,5
Bund									
1992 ts)	620,4	93,7	432,9	34,8	4,9	15,3	3,0	1,8	34,0
1993	598,2	90,9	405,5	38,0	5,0	18,3	4,7	1,7	34,2
1994	573,5	90,0	378,1	42,6	4,8	18,2	6,2	1,7	31,8
1995	545,4	88,3	349,9	44,6	4,7	17,4	6,0	2,1	32,2
1996	532,5	87,7	339,8	44,9	4,6	17,0	4,8	2,1	31,5
Anteil 1996 in %	100	16,5	63,8	8,4	0,9	3,2	0,9	0,4	5,9
Länder West									
1992 ts)	1 707,3	248,7	–	229,1	162,9	854,1	61,1	24,7	126,6
1993	1 705,2	249,0	–	231,1	163,4	856,2	59,5	23,0	123,0
1994	1 727,1	254,0	–	239,7	165,8	864,2	59,8	23,2	120,5
1995	1 715,9	250,7	–	240,3	166,2	867,1	58,0	23,8	109,8
1996	1 714,0	246,3	–	241,2	163,9	879,2	55,3	21,8	106,4
Anteil 1996 in %	100	14,4	–	14,1	9,6	51,3	3,2	1,3	6,2
Länder Ost									
1992 ts)	503,1	50,5	–	56,0	18,2	288,6	32,9	14,5	42,5
1993	486,8	59,4	–	60,8	22,3	254,8	31,9	12,7	44,9
1994	485,3	62,0	–	57,5	25,2	255,8	28,5	11,2	45,1
1995	479,2	62,4	–	56,9	26,3	255,2	25,5	10,4	42,6
1996	464,4	62,6	–	56,5	28,0	242,6	23,1	10,5	41,1
Anteil 1996 in %	100	13,5	–	12,2	6,0	52,2	5,0	2,3	8,9
Gemeinden West 5)									
1992 ts)	995,5	199,8	–	84,5	–	186,9	181,9	84,1	258,2
1993	973,4	194,7	–	85,7	–	182,3	187,2	78,2	245,2
1994	962,7	195,7	–	85,4	–	175,9	190,9	76,0	238,7
1995	945,2	188,8	–	85,4	–	168,5	194,3	72,5	235,9
1996	920,9	184,7	–	85,7	–	162,3	188,0	69,8	230,3
Anteil 1996 in %	100	20,1	–	9,3	–	17,6	20,4	7,6	25,0
Gemeinden Ost 5)									
1992 ts)	6) 549,1	66,9	–	21,4	–	78,2	165,4	37,6	62,2
1993	6) 442,8	58,7	–	21,8	–	63,2	117,5	29,1	51,7
1994	395,9	70,9	–	24,1	–	66,4	125,5	35,5	73,5
1995	362,6	65,2	–	25,6	–	61,7	108,0	33,0	69,1
1996	334,1	62,9	–	25,5	–	58,0	93,0	31,2	63,6
Anteil 1996 in %	100	18,8	–	7,6	–	17,3	27,8	9,3	19,0

Quelle: Statistisches Bundesamt. — * Kernhaushalte, das heißt Gebietskörperschaften ohne Sondervermögen und Sonderrechnungen. — 1 Einschließlich auswärtiger Angelegenheiten. — 2 Einschließlich kultureller Angelegenheiten. — 3 Wohnungswesen, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste; Ernährung, Landwirtschaft, Forsten; Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen;

Verkehrs- und Nachrichtenwesen; Bruttounternehmen. — 4 Der den einzelnen Aufgabenbereichen zugeordnete Personalbestand weicht von der Summe der einzelnen Ebenen ab, weil die bei den Gemeinden etwas unterschiedliche Aufgliederung einige Umsetzungen erforderlich macht. — 5 Ohne kommunale Zweckverbände. — 6 Einschließlich des nicht zuordenbaren Personals.